

Cass. civ., Sez. lavoro, Ord., (data ud. 04/11/2025) 22/11/2025, n. 30748

CORTE DEI CONTI › In genere

LAVORO (CONTRATTO COLLETTIVO DI)

Intestazione

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
SEZIONE LAVORO CIVILE

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Dott. DI PAOLANTONIO AnnaLisa - Presidente

Dott. GARRI Guglielmo - Consigliere

Dott. DE MARINIS Nicola - Consigliere

Dott. BUCONI Maria Lavinia - Consigliere Rel.

Dott. SARRACINO Antonella Filomena - Consigliere

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

sul ricorso iscritto al n. 11645/2021 R.G. proposto da:

A.A. rappresentata e difesa dagli Avvocati MONICA ROTA e DAVIDE BONSIGNORIO;
ricorrente

contro

I.N.P.S. ISTITUTO NAZIONALE DELLA PREVIDENZA SOCIALE, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati PAOLA MASSAFRA e ANGELO GUADAGNINO
controricorrente

avverso la sentenza n. 12/2021 della Corte d'Appello di Torino, pubblicata in data 3.02.2021 N.R.G. 97/2020

udita la relazione svolta nella camera di consiglio del 4.11.2025 dal Consigliere dott.ssa MARIA LAVINIA BUCONI.

Svolgimento del processo

1. Il Tribunale di Verbania, in accoglimento delle domande proposte da A.A. ha condannato l'INPS a ricostituire il rapporto di lavoro con la medesima e a corrisponderle il risarcimento del danno, commisurato alle retribuzioni a lei spettanti dal 14.2.2018 fino all'effettiva riammissione in servizio.

A.A. assunta dall'INPS con contratto a tempo indeterminato dal 1.7.1990 con la qualifica di impiegata amministrativa ed inquadramento nel livello C2 del CCNL Enti Pubblici non economici, nel 2016 aveva partecipato ad un concorso indetto dal MIUR per l'assunzione di docenti nelle scuole dell'infanzia e si era collocata in posizione utile in graduatoria.

La A.A. aveva comunicato all'INPS le proprie dimissioni con decorrenza dal 1.9.2017 (data in cui era stata assunta alle dipendenze del MIUR come docente di ruolo); in data 27.10.2017 aveva chiesto di essere reintegrata nel posto di lavoro ai sensi dell'art. 4 del CCNL; aveva poi comunicato al MIUR le proprie dimissioni in data 14.2.2018, in pendenza del periodo di prova di 180 giorni ed aveva contestualmente manifestato all'INPS la propria intenzione di avvalersi del diritto al rientro nell'Amministrazione di provenienza, ai sensi dell'art. 1, comma 9, del CCNL; aveva tuttavia ricevuto risposta negativa dall'Istituto.

2. La Corte di Appello di Torino ha riformato tale sentenza, respingendo le domande proposte da A.A.

3. La Corte territoriale ha escluso che l'INPS fosse tenuto a conservare il posto di lavoro alla A.A. la quale con comunicazione del 16.8.2017 aveva puramente e semplicemente rassegnato le proprie dimissioni indicandone la decorrenza dal 1.9.2017 senza apporre alcuna riserva o condizione, senza dichiarare di essere vincitrice di un concorso indetto dal MIUR, senza dichiarare la propria volontà di instaurare un rapporto di lavoro con un'altra

Amministrazione, e senza chiedere la conservazione del posto fino al termine del periodo di prova presso il MIUR.

4. Ha rilevato che il mancato riscontro della A.A. alla comunicazione in data 27.9.2017, riguardante la liquidazione dell'indennità di buonuscita da parte dell'Istituto, era dovuto al fatto che tale comunicazione era conforme alla sua volontà.

5. Ha ritenuto che la ricostituzione del rapporto ai sensi dell'art. 4 del CCNL EPNE dipenda da una valutazione dell'ente riguardante la sussistenza di un interesse pubblico alla riammissione in servizio dell'ex dipendente ed alla copertura del posto vacante senza concorso.

6. Ha precisato che il diniego dell'Istituto costituisce un atto di gestione del rapporto di carattere privatistico, contestabile solo per la violazione delle clausole generali di correttezza e buona fede, applicabili alla stregua dei principi di imparzialità e di buon andamento di cui all'art. 97 Cost. o per violazione del principio di non discriminazione.

7. Considerato che l'art. 4 del CCNL EPNE prevede una mera facoltà di ricostituire il rapporto da parte dell'ente pubblico, ha escluso la sussistenza del diritto della A.A. a detta ricostituzione, ed ha ritenuto indimostrata la disponibilità del posto nella dotazione organica dell'ente, essendo a tal fine insufficiente la documentazione prodotta dalla A.A.

8. Avverso tale sentenza A.A. ha proposto ricorso per cassazione sulla base di sei motivi.

9. L'INPS ha resistito con controricorso.

Motivi della decisione

1. Con il primo motivo il ricorso denuncia, ai sensi dell'art. 360, comma primo, n. 4, cod. proc. civ., nullità della sentenza ex art. 132 cod. proc. civ. per error in procedendo determinato da motivazione apparente e/o criptica della sentenza in punto di asserita inapplicabilità alla fattispecie dell'art. 1, comma 9 del CCNL 14.2.2001.

Sostiene l'impossibilità di ricostruire la ratio decidendi della sentenza impugnata, non risultando dalla medesima decisione se l'inapplicabilità dell'art.

1, comma 9, del CCNL sarebbe derivata dalle dimissioni della A.A. o dalla

mancata esplicitazione della volontà di avvalersi della norma contrattuale, formulando una riserva di ricostituzione del rapporto in caso di esito negativo della prova.

2. Il motivo è infondato.

L'ampia e articolata motivazione della sentenza impugnata ha dato esauritiva ed effettiva contezza delle ragioni della ritenuta inapplicabilità dell'art. 1, comma 9, del CCNL 14.2.2001 per il personale del

comparto enti pubblici non economici, evidenziando che tale disposizione contrattuale non era stata mai invocata dalla dipendente, la quale aveva rassegnato puramente e semplicemente le dimissioni ed aveva poi chiesto la riammissione ai sensi dell'art. 4 del CCNL.

3. Con il secondo motivo, formulato ai sensi dell'[art. 360](#), comma

primo, n. 3 cod. proc. civ., il ricorso denuncia violazione e falsa applicazione dell'art. 1, comma 9, del CCNL personale non dirigente EPNE del 14.2.2001, integrativo del CCNL 16.2.1999 e/o dell'art. 14, comma 10, del CCNL Comparto Funzioni Centrali del 12.2.2018, nonché degli [art. 53 D.Lgs. n. 165/2001](#), dell'[art. 65 D.P.R. n. 3/1957](#) e dell'[art. 1362](#) cod. civ.

Sostiene che le dimissioni della A.A. costituivano un passaggio inevitabile e necessitato, stante il principio di non cumulabilità degli impieghi pubblici di cui al combinato disposto dell'[art. 53 D.Lgs. n. 165/2001](#) e dell'[art. 65 D.P.R. n. 3/1957](#).

Evidenzia che il divieto di cumulo di impieghi ed incarichi pubblici è materia sottratta alla contrattazione collettiva, in quanto riservata alla legge, e che la disposizione collettiva si riferisce alla conservazione del posto, e non dell'impiego; richiama sul punto i pareri dell'ARAN.

4. Con il terzo motivo, formulato ai sensi dell'[art. 360](#), comma primo, n. 3 cod. proc. civ., il ricorso denuncia violazione e falsa applicazione dell'art. 1, comma 9, del CCNL personale non dirigente EPNE del 14.2.2001, integrativo del CCNL 16.2.1999 e/o dell'art. 14, comma 10, del CCNL Comparto Funzioni Centrali del 12.2.2018, nonché dell'[art. 1362](#) cod. civ.

Evidenzia che le richiamate disposizioni contrattuali non prevedono alcun onere di comunicazione preventiva della riserva di avvalersi della relativa disciplina.

5. Con il quarto motivo, proposto in via subordinata, il ricorso denuncia la violazione e/o falsa applicazione dell'art. 4 CCNL 14.2.2001 dipendenti EPNE e/o dell'art. 15 del CCNL 12.2.2018 Comparto Funzioni Centrali e dell'[art. 1362](#) cod. civ., per avere la Corte territoriale erroneamente ritenuto che il potere datoriale di ricostituzione del rapporto sulla base di dette disposizioni sia del tutto discrezionale.

Sostiene che l'unica condizione prevista dalle richiamate disposizioni contrattuali è costituita dalla disponibilità del posto nella pianta organica dell'ente.

6. Con il quinto motivo, proposto in via subordinata, il ricorso denuncia la violazione e/o falsa applicazione dell'[art. 2697](#) cod. civ., per avere la Corte territoriale negato l'applicazione dell'art. 4 CCNL 14.2.2001 dipendenti EPNE e/o dell'art. 15 del CCNL 12.2.2018 Comparto Funzioni Centrali, ponendo a carico della lavoratrice l'onere di dimostrare la disponibilità del posto nella pianta organica dell'INPS.

7. Con il sesto motivo il ricorso denuncia omesso esame della questione relativa alla mancata contestazione, da parte dell'INPS, dell'insussistenza dei presupposti organizzativi per il diniego alla ricostituzione del rapporto, previsti dall'art. 4 del CCNL 14.2.2001 EPNE e/o dell'art. 15 del CCL 12.2.2018 Comparto Funzioni Centrali, e rilevanti ex [art. 115](#) cod. proc. civ.

Lamenta l'omessa pronuncia sulla questione della mancata motivazione del diniego alla ricostituzione del rapporto, nonché l'omessa motivazione sull'eccezione di decadenza dell'INPS, nel giudizio di appello, dall'allegazione e dalla prova riguardanti l'assunzione di personale con qualifica C1.

8. I motivi dal secondo al sesto, che per ragioni di connessione logica vanno trattati congiuntamente, sono infondati.

L'art. 1, comma 9, del CCNL del 14.2.2001, ad integrazione del CCNL per il personale non dirigente EPNE del 16.2.1999, prevede: "9. Il dipendente con rapporto di lavoro a tempo indeterminato, che sia vincitore di concorso presso

la stessa o altra amministrazione o ente, ha diritto, durante il periodo di prova, alla conservazione del posto senza retribuzione, presso l'ente di provenienza e, in caso di mancato superamento della prova,

o per recesso dello stesso dipendente, rientra, a domanda, nel profilo di provenienza".

Tale disposizione prevede il diritto alla conservazione del posto senza retribuzione, e dunque una sorta di aspettativa non retribuita.

La disposizione contrattuale non può essere interpretata nei termini invocati dalla ricorrente, che fa leva sugli orientamenti interpretativi dell'ARAN (non vincolanti in sede giudiziale), in quanto parla con chiarezza di conservazione del posto - incompatibile con la risoluzione conseguente alle dimissioni.

Le argomentazioni svolte dalla ricorrente sull'incompatibilità del diritto alla conservazione del posto con il divieto di cumulo degli impieghi pubblici potrebbero, in ipotesi, portare a ritenere nulla la clausola contrattuale, ma non ad attribuire alla medesima un significato che ne stravolgerebbe il senso letterale e ne creerebbe una di diverso contenuto (estinzione del rapporto con diritto soggettivo alla riammissione).

Al riguardo occorre richiamare l'orientamento consolidato espresso dalla giurisprudenza di questa Corte secondo cui il principio della conservazione degli effetti utili del contratto o di una sua clausola, previsto dall'[art. 1367](#) cod. civ. opera quando il senso del contratto o della clausola sia rimasto oscuro o ambiguo nonostante l'utilizzo dei criteri letterale, logico e sistematico di indagine. Detto criterio, infatti, sussidiario rispetto a quello principale di cui all'[art. 1362](#), primo comma, cod. civ., condivide il limite comune agli altri criteri sussidiari, secondo cui la conservazione del contratto, cui esso è rivolto, non può essere autorizzata attraverso una interpretazione sostitutiva della volontà delle parti, dovendo in tal caso il giudice evitarla e dichiarare, ove ne ricorrano gli estremi, la nullità del contratto (cfr. [Cass. n. 19493/2018](#) e la giurisprudenza ivi richiamata in motivazione).

La Corte territoriale, avendo ritenuto che le dimissioni pure e semplici della A.A. precludessero la conservazione del posto della A.A. presso l'Amministrazione di provenienza, ha correttamente interpretato l'art. 1, comma 9, del CCNL.

In ordine alle dimissioni, l'art. 4 dello stesso CCNL prevede: "1. il dipendente il cui rapporto di lavoro si sia interrotto per effetto di dimissioni può richiedere, entro 5 anni dalla data delle dimissioni stesse, la ricostituzione del rapporto di lavoro. L'ente si pronuncia motivatamente, entro 60 giorni dalla richiesta; in caso di accoglimento il dipendente è ricollocato nella posizione equivalente a quella rivestita, secondo il sistema di classificazione applicato nell'ente, al momento delle dimissioni. 2. Nel caso previsto dal precedente comma, la ricostituzione del rapporto di lavoro è subordinata alla disponibilità del corrispondente posto nella dotazione organica dell'ente."

Non dissimile è la disciplina dettata dagli artt. 14 e 15 del CCNL 12.2.2018 per il comparto delle funzioni centrali, che distingue la riammissione in servizio del dipendente dimissionario dalla conservazione del posto nel periodo di prova presso la stessa o altra pubblica amministrazione in relazione ad altro impiego.

L'art. 14, comma 10, del CCNL Funzioni Centrali stabilisce infatti: "10. Il dipendente a tempo indeterminato, vincitore di concorso, durante il periodo di prova, ha diritto alla conservazione del posto, senza retribuzione, presso l'amministrazione di provenienza per un arco temporale pari alla durata del periodo di prova formalmente prevista dalle disposizioni contrattuali applicate nell'amministrazione di destinazione. In caso di mancato superamento della prova o per recesso di una delle parti, il dipendente stesso rientra, a domanda, nella area o categoria e profilo professionale di provenienza", mentre il successivo art. 15 stabilisce: "1. Il dipendente il cui rapporto di lavoro si sia interrotto per effetto di dimissioni può richiedere, entro 5 anni dalla data delle dimissioni stesse, la ricostituzione del rapporto di lavoro. In caso di accoglimento della richiesta, il dipendente è ricollocato nella medesima o corrispondente posizione rivestita al momento delle dimissioni secondo il sistema di classificazione applicato nell'amministrazione". 2. L'amministrazione si pronuncia motivatamente entro 60 giorni dalla richiesta; in caso di accoglimento il dipendente è ricollocato nell'area/categoria e profilo professionale corrispondenti a quelli ricoperti all'atto delle dimissioni, secondo il sistema di

classificazione applicato all'amministrazione medesima al momento del rientro (...)»;

Riguardo all'analogia disposizione contenuta nell'art. 32 CCNL Agenzie Fiscali questa Corte ha chiarito che la previsione, a fronte della richiesta dell'ex dipendente ("può richiedere"), dell'avvio di un iter da parte dell'amministrazione che si può concludere anche negativamente ("in caso di accoglimento il dipendente è ricollocato") per indisponibilità del posto nella dotazione organica, per perdita dei requisiti generali per l'assunzione da parte del richiedente ovvero in caso di sua inidoneità fisica qualora la cessazione del rapporto sia dipesa da motivi di salute, lascia chiaramente intendere come la riammissione in servizio supponga l'accettazione della richiesta da parte dell'Amministrazione (v. [Cass. n. 8675/2025](#) e la giurisprudenza ivi richiamata), restando in capo a quest'ultima la decisione discrezionale volta alla verifica del soddisfacimento dell'interesse pubblico attraverso la copertura del posto vacante senza concorso, sicché è esclusa la configurabilità di un diritto soggettivo all'accettazione di quella che, a seguito della privatizzazione del rapporto di lavoro, è da qualificare in termini di proposta contrattuale.

Si è inoltre rammentato che l'istituto della riammissione in servizio non dà luogo alla reviviscenza del precedente rapporto di lavoro, ma alla costituzione di un rapporto nuovo, senza che rilevi in contrario l'eventuale previsione da parte di disposizioni di legge o di contratto collettivo della riammissione nello stesso ruolo precedentemente ricoperto o dell'attribuzione dell'anzianità pregressa (vedi, per tutte: [Cass. 5 novembre 2008, n. 26556](#) cit.), in tali sensi dovendo essere intesa anche [Cass. n. 14716/2016](#) che, pur individuando in capo all'ex dipendente una posizione di vero e proprio diritto soggettivo, precisa comunque che la riammissione può essere impedita da motivi di superiore interesse pubblico.

Si è in particolare osservato (cfr. [Cass. n. 15099/2018](#), intervenuta proprio sull'art. 4 del CCNL del Comparto per gli Enti pubblici non economici e [Cass. n. 31647/2022](#) che ha affrontato il tema in relazione all'art. 26 CCNL del 14.9.2010 Enti locali) che la P.A. deve esercitare la propria discrezionalità nella valutazione della sussistenza o meno dell'interesse pubblico alla riammissione in servizio rispettando i criteri generali di correttezza e buona fede ([art. 1175](#) e [1375 c.c.](#)), applicabili nel pubblico impiego contrattualizzato alla stregua dei principi di

imparzialità e di buon andamento di cui all'[art. 97 Cost.](#) ([Cass. 1 dicembre 2017, n. 28879](#)).

Si è inoltre precisato che chi richiede la riammissione, pur non avendo un diritto ad ottenere la stipulazione del relativo contratto, può tuttavia domandare il risarcimento del danno da inadempimento degli obblighi c.d. strumentali, relativi sia all'esame della domanda con tempestività e nel rispetto dei suddetti criteri generali sia all'adozione della decisione sulla riammissione (ancorché negativa) con una congrua motivazione (vedi, per tutte: [Cass. 11 giugno 2018, n. 15099](#) cit.); questo perché la valutazione (discrezionale e non vincolata) spetta alla P.A., che la assumerà - entro il termine, da ritenersi ordinatorio, come previsto dalla disciplina contrattuale - verificandone i presupposti con le capacità e i poteri del privato datore di lavoro ([art. 5](#), comma 2, [D.Lgs. n. 165/2001](#)).

Tale orientamento è in linea coi principi affermati da questa Corte in tema di diritto all'assunzione per scorrimento della graduatoria di concorso; non a caso [Cass. n. 21408/2006](#) ha operato un tale accostamento delle due diverse fattispecie, mettendo in chiaro che gli istituti giuridici prospettati (scorrimento della graduatoria, appunto, e riammissione in servizio), lungi dal fondare il diritto all'assunzione - e, rispettivamente, alla riassunzione - in favore dei beneficiari (candidati idonei in precedente concorso, appunto, e dipendenti cessati dal servizio per dimissioni o altre cause, parimenti rilevante allo stesso fine), presuppongono la scelta dell'amministrazione di coprire il posto vacante - non dissimile, nella sostanza, dalla scelta presupposta dall'avvio di procedura concorsuale - e conferiscono alla stessa amministrazione il potere discrezionale di non avviare una nuova procedura concorsuale, ma di utilizzare gli esiti di procedura precedente (assumendo candidati che ne siano risultati idonei, ma non vincitori, appunto, o riassumendo dipendenti, assunti mediante concorso, ma

cessati dal servizio per una delle cause rilevanti a tale fine).

E ciò perché l'Amministrazione, nel decidere sull'istanza di riammissione, deve non solo procedere al rigoroso accertamento dei requisiti oggettivi e soggettivi previsti dalla legge, ma anche esercitare "un ampio potere discrezionale nella valutazione dell'esistenza dell'interesse pubblico all'adozione del provvedimento" (così, testualmente, Corte Cost. n. del 26 gennaio 1994).

Si è dunque evidenziato che a fronte di un potere discrezionale così ampio -esercitato, peraltro, in funzione esclusiva dell'interesse pubblico alla copertura del posto rimasto vacante a seguito delle dimissioni - non è configurabile il diritto soggettivo del lavoratore dimissionario alla riammissione in servizio, a prescindere dalle ragioni - che inducono l'amministrazione a non disporre la riammissione - coerentemente sottratte al sindacato del giudice (sul punto, vedi Corte Cost. n. del 26 gennaio 1994, Cons. stato, sez. 6, n. 7609/2005; sez. 5, n. 1804/2005, 3055/2002; sez. 4, n. 3515 /2000).

La sentenza impugnata, secondo cui la ricostituzione del rapporto ai sensi dell'art. 4 del CCNL costituisce una facoltà dell'ente pubblico, che presuppone la decisione discrezionale di coprire il posto rimasto scoperto a seguito delle dimissioni e dipende da una valutazione in ordine alla sussistenza di un interesse pubblico alla riammissione in servizio dell'ex dipendente e alla copertura del posto vacante senza concorso, nel rispetto dei principi di correttezza e buona fede, non si è dunque discostata da tali principi.

La Corte territoriale ha infatti osservato che la ricorrente non aveva dedotto la violazione dei principi di correttezza e buona fede, essendosi limitata a far valere in giudizio il suo preteso diritto alla ricostituzione del rapporto, in via principale ai sensi dell'art. 1, comma 9 del CCNL, ed in via subordinata ai sensi dell'art. 4 del CCNL.

9. Il ricorso va pertanto rigettato.

10. Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate come in dispositivo.

11. Sussistono le condizioni per dare atto, ai sensi dell'[art.13](#), comma 1 quater, del [D.P.R. n.115 del 2002](#) , dell'obbligo, per parte ricorrente, di versare l'ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello previsto per l'impugnazione integralmente rigettata, se dovuto.

P.Q.M.

La Corte rigetta il ricorso e condanna parte ricorrente a rifondere le spese del giudizio di legittimità, liquidate in Euro 200,00 per esborsi ed in Euro 4.000,00 per competenze professionali, oltre al rimborso spese generali nella misura del 15% e accessori di legge;

dà atto della sussistenza dell'obbligo per parte ricorrente, ai sensi dell' [art](#)

[3](#), comma 1 quater, del [D.P.R. n.115 del 2002](#) , di versare l'ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello previsto per l'impugnazione integralmente rigettata, se dovuto.

Conclusion

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio della Sezione Lavoro della Corte Suprema di Cassazione, il 4 novembre 2025.

Depositato in cancelleria il 22 novembre 2025.